



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 53-Г09-4

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«11» марта 2009 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Пирожкова В.Н.
судей Борисовой Л.В. и Макарова Г.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Правительства Красноярского края на решение Красноярского краевого суда от 01 декабря 2008 года, которым удовлетворено заявление прокурора Красноярского края о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими подпункта 1 пункта 1.1 в части слов «и функции по разработке государственной политики», подпункта 4 пункта 3.1 Положения о министерстве образования и науки Красноярского края, утвержденного постановлением Правительства Красноярского края от 14.08.2008 г. № 42-п.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителя Правительства Красноярского края – Бородавкина С.В., поддержавшего доводы кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда не подлежащим отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Прокурор Красноярского края обратился в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими подпункта 1 пункта 1.1 в части слов «и функции по разработке государственной политики», подпункта 4 пункта 3.1 Положения о министерстве образования и науки Красноярского края, утвержденного постановлением Правительства Красноярского края от 14.08.2008 г. № 42-п.

В обоснование требования указал, что оспариваемый (в части) нормативный правовой акт принят с превышением компетенции, предоставленной органам исполнительной власти края и противоречит

федеральному и краевому законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Решением Красноярского краевого суда от 01 декабря 2008 года заявление прокурора удовлетворено.

В кассационной жалобе Правительство Красноярского края просит об отмене решения в связи с нарушением судом норм материального права и принятии нового решения об отказе в удовлетворении заявления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда не подлежащим отмене.

В соответствии с частью 2 статьи 253 ГПК РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Удовлетворяя заявление прокурора о признании недействующим подпункта 1 пункта 1.1 в части слов «и функции по разработке государственной политики» Положения о министерстве образования и науки Красноярского края, утвержденного постановлением Правительства Красноярского края от 14.08.2008 г. № 42-п, суд пришел к выводу, что для этого имеется предусмотренное законом основание, поскольку оспариваемое нормативное положение нарушает компетенцию Российской Федерации.

Вывод суда, изложенный в решении, основан на анализе действующего законодательства и материалах дела и оснований для признания его неправильным не имеется.

Из дела видно и судом установлено, что 14 августа 2008 года Правительством Красноярского края принято постановление № 42-п «Об утверждении Положения о министерстве образования и науки Красноярского края и установлении предельной численности государственных гражданских служащих и иных работников министерства образования и науки Красноярского края», пунктом 1 которого утверждено Положение о министерстве образования и науки Красноярского края.

Указанное постановление Правительства Красноярского края и утвержденное им Положение опубликованы в «Ведомостях высших органов государственной власти Красноярского края» № 42(263), 01.09.2008.

Подпунктом 1 пункта 1.1 Положения о министерстве образования и науки Красноярского края (далее – Положение) определено, что названное министерство является органом исполнительной власти Красноярского края, который осуществляет, в том числе, функции по разработке государственной политики в областях дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, начального и среднего профессионального образования, науки, а также в сфере защиты прав и основных гарантий ребенка.

Правоотношения в указанной сфере на уровне Российской Федерации регулируются Конституцией Российской Федерации, Федеральными законами «Об образовании», «О науке и государственной научно-технической политике», «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Пунктами «е», «ж», «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации общие вопросы воспитания, образования, науки, защиты семьи и детства, семейное законодательство отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статьей 76 Конституции РФ установлены гарантии и пределы действия и применения федеральных законов, изданных по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По данным предметам ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2 и 5).

Законодательное разграничение полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере общих вопросов воспитания и образования закреплено Федеральным законом от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» (с последующими изменениями).

Так, статьей 28 названного Закона РФ к полномочиям Российской Федерации отнесены, в том числе, разработка и реализация государственной политики в области образования (пункт 1).

Полномочия субъектов Российской Федерации названы статьей 29 того же Закона РФ. В их числе нет полномочия по разработке государственной политики в области образования.

Согласно статье 30 того же Закона РФ установленная статьями 28 и 29 настоящего закона компетенция в области образования федеральных органов государственной власти, федеральных органов управления образованием и органов государственной власти субъектов Российской Федерации является исчерпывающей и не может быть изменена иначе как законом.

Законодательное разграничение полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области науки закреплено Федеральным законом от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (с последующими изменениями).

Пунктом 1 статьи 12 этого Федерального закона перечислены полномочия органов государственной власти Российской Федерации, в числе которых указаны: принятие законов и иных нормативных правовых актов, разработка и проведение единой государственной научно-технической политики.

Полномочия субъектов Российской Федерации установлены пунктом 3 той же статьи того же Федерального закона. Среди них нет полномочия по разработке государственной политики в области науки.

Федеральным законом от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (с последующими изменениями) установлены основные гарантии прав и законных интересов ребенка, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, в целях создания правовых, социально-экономических условий для реализации прав и законных интересов ребенка.

Статьей 5 данного Федерального закона в качестве полномочий органов государственной власти Российской Федерации в указанной сфере названы: установление основ федеральной политики в интересах детей; выбор приоритетных направлений деятельности по обеспечению прав и законных интересов ребенка, охраны его здоровья и нравственности, а также другие полномочия (пункт 1).

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесены реализация государственной политики в интересах детей, решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), безнадзорных детей, детей-инвалидов (пункт 2 той же статьи).

При этом, пунктом 3 статьи 16 упомянутого Федерального закона установлено, что компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые осуществляют мероприятия по реализации государственной политики в интересах детей, регулируется законодательством субъектов Российской Федерации.

С приведенными нормами права согласуются положения, предусмотренные подпунктами 13, 13.1, 14, 14.1, 24, 53 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с последующими изменениями).

Таким образом, субъектам Российской Федерации не предоставлено полномочий по разработке государственной политики в областях дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, начального и среднего профессионального образования, науки, а также в сфере защиты прав и основных гарантий ребенка.

Сравнительный анализ пункта 1.1 оспариваемого Положения с федеральными и краевыми нормами, имеющими большую юридическую силу, приводит к выводу о том, что Правительство края, наделяя министерство образования и науки Красноярского края полномочиями по разработке государственной политики в областях дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, начального и среднего профессионального образования, науки, а также в

сфере защиты прав и основных гарантий ребенка, вышло за пределы полномочий, предоставленных субъекту Российской Федерации федеральным и краевым законодательством.

Подпунктом 4 пункта 3.1 Положения о министерстве образования и науки Красноярского края к компетенции названного министерства отнесено определение перечня должностных лиц, находящихся в ведении министерства служб края, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в области лицензирования образовательной деятельности, предусмотренных частями 3, 4 статьи 14.1, частями 2, 3 статьи 19.20 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Удовлетворяя заявление прокурора о признании недействующей приведенной краевой нормы права, суд исходил из вывода о том, что указанное правовое регулирование противоречит действующему законодательству Российской Федерации и Красноярского края, а также не соответствует по своему содержанию требованиям определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования в том смысле, который ему придается Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 17.06.2004 года № 12-П.

Вывод суда, изложенный в решении, основан на анализе действующего законодательства и является правильным.

В соответствии с пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы административного, административно-процессуального законодательства отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Статьей 1.3 КоАП РФ определены предметы ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

Так, пунктом 4 части 1 статьи 1.3 указанного Кодекса РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях отнесено установление порядка производства по делам об административных правонарушениях.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ должностные лица органов внутренних дел (милиции) вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частями 3 и 4 статьи 14.1 и частями 2 и 3 статьи 19.20 настоящего Кодекса РФ.

В соответствии с частью 6 статьи 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частями 3 и 4 статьи 14.1 и частями 2 и 3 статьи 19.20 настоящего Кодекса в отношении видов

деятельности, лицензирование которых осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами, уполномоченными соответствующими субъектами Российской Федерации.

Данной нормой прямо установлено, что должностные лица, в компетенцию которых входит составление протоколов о правонарушениях в области лицензирования, приведенных в части 6 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, должны быть уполномочены на то субъектом Российской Федерации.

Пунктом 1 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ закреплено положение о том, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ осуществляет законодательное регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Согласно пункту «ш» статьи 61 Устава края посредством законов края, принимаемых Законодательным Собранием края, осуществляется нормативное регулирование по иным вопросам, если такое регулирование согласно федеральным нормативным правовым актам прямо возлагается на орган законодательной власти субъекта Российской Федерации либо поручается субъекту Российской Федерации или его органам государственной власти без отнесения этого регулирования к компетенции конкретного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

По смыслу приведенного правового регулирования, законом Красноярского края должен быть установлен перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частями 3 и 4 статьи 14.1 и частями 2 и 3 статьи 19.20 КоАП РФ в отношении видов деятельности, лицензирование которых осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Законом края от 02.10.2008 № 7-2161 «Об административных правонарушениях» перечень таких должностных лиц не установлен.

Кроме того, как следует из частей 3 и 4 статьи 28.3 КоАП РФ, перечень должностных лиц государственных органов, осуществляющих лицензирование отдельных видов деятельности и контроль за соблюдением условий лицензии и имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных частями 3 и 4 статьи 14.1 и частями 2 и 3 статьи 19.20 настоящего Кодекса РФ, устанавливаются уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с задачами и функциями, возложенными на указанные органы федеральным законодательством.

Пунктом 7 части 1 статьи 29 Закона РФ «Об образовании» к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ в сфере

образования отнесены лицензирование и государственная аккредитация образовательных учреждений (за исключением образовательных учреждений, лицензирование и государственная аккредитация которых отнесены к компетенции Российской Федерации).

Министерство образования и науки Красноярского края, как следует из содержания оспариваемого Положения, не является уполномоченным органом края по лицензированию образовательной деятельности и осуществлению контроля за соблюдением образовательным учреждением лицензионных требований и условий.

Сравнительный анализ оспариваемого (в части) Положения с федеральными и краевыми нормами, приводит к выводу о том, что наделение министерства образования и науки Красноярского края компетенцией по осуществлению нормативного правового регулирования по вопросам определения перечня должностных лиц, находящихся в ведении министерства служб края, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях в области лицензирования образовательной деятельности, предусмотренных частями 3, 4 статьи 14.1, частями 2, 3 статьи 19.20 КоАП РФ, противоречит федеральному и краевому законодательству.

Поскольку судом правильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела, и применен закон, подлежащий применению к спорным правоотношениям, решение суда является законным и обоснованным.

Доводы Правительства Красноярского края, изложенные в его кассационной жалобе, основаны на ином истолковании норм материального права, подлежащего применению по данному делу, с чем нельзя согласиться по вышеизложенным мотивам.

На основании изложенного и руководствуясь статьей 360, пунктом 1 статьи 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Красноярского краевого суда от 01 декабря 2008 года оставить без изменения, кассационную жалобу Правительства Красноярского края – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи